

***Privatisierung, Kooperation, Rekommunalisierung:
Handlungsoptionen und –empfehlungen für die Kommunen***

Charts zum Vortrag

Speyerer Kommunaltage
Speyer 8. Oktober 2010

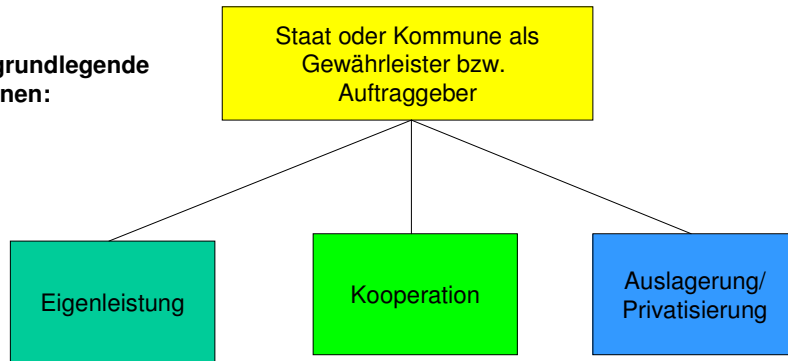
Prof. em Dr. Christoph Reichard
Universität Potsdam
Public und Nonprofit Management
www.pots-puma.de

Inhalt:

1. Institutionelle Wahlmöglichkeiten und Kriterien im Überblick
2. Kooperationsformen: Public-Public- und Public Private Partnership
3. Auslagerung und Privatisierung
4. Trend zur Rekommunalisierung
5. vergleichende Bewertung
6. zukünftige Trends

1. Institutionelle Wahlmöglichkeiten

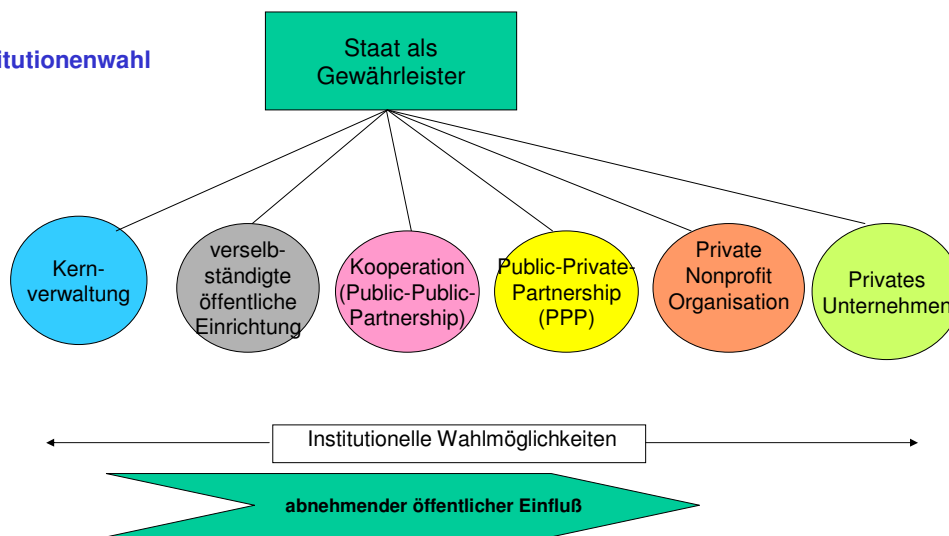
Drei grundlegende Optionen:



-3

1. Institutionelle Wahlmöglichkeiten

Institutionenwahl



-4

1. Institutionelle Wahlmöglichkeiten

Lösungsvariante „Eigenleistung“ durch Kernverwaltung:

= bevorzugte Erbringungsform im staatlichen oder kommunalen Verwaltungsapparat in der Epoche des Wohlfahrtsstaates

- auch heute vor allem bei hoheitlichen oder politiknahen Aufgaben bedeutsam

Bewertung:

- direkte politisch-administrative Steuerbarkeit; klare Verantwortungsstrukturen
- Gefahr bürokratischer Ineffizienz

-5

1. Institutionelle Wahlmöglichkeiten

Zweite Variante von Eigenleistungen:

- durch ausgegliederte, verselbständigte Einrichtungen

Zwei (grobe) Erscheinungsformen:

- Bildung von Regierungsagenturen (“Agencification”)
- Bildung von öffentlichen Unternehmen (“Corporatization”)

Mögliche Vorteile von Verselbständigung: Flexibilität, Effizienz, geringere politische Konflikte, geringere rechtliche Restriktionen usw

Mögliche Problem/Gefahren von Verselbständigung:

- unzureichende Steuerbarkeit der Organisation durch Träger
- Fragmentierung des Gemeinwesens, zentrifugale Kräfte
- Zielwandel (Kommerzialisierung)
- Ethikprobleme, z.B. ansteigende Korruptionsrisiken

-6

2. Kooperationsformen

mögliche Kooperationspartner aus Sicht einer Kommune:

- **private Organisationen**
 - kommerzielle Unternehmen (= PPP)
 - Nonprofit-Organisationen

- **öffentliche Organisationen**

„Public-Public“-Kooperationen:

- vertikale Struktur (Bund und/oder Land mit Kommunen)
- horizontale Struktur - auf Kommunalebene = interkommunale Zusammenarbeit

2. Kooperationsformen

grundlegende Erbringungsformen auf Kommunalebene:

- “einer für alle”: eine Gemeinde erbringt Leistungen im Auftrag weiterer Partner
- gemeinschaftliche Leistungserbringung
- Beauftragung einer separaten öffentlichen Einrichtung

Bekannte Erscheinungsformen in der (kommunalen) Praxis:

- Arbeits- oder Verwaltungsgemeinschaften
 - Zweckvereinbarungen
 - Zweckverbände
 - Ämter (in einigen Gemeindeverfassungen)
 - gemischtöffentliche Unternehmen
- neuerdings auch vermehrt *Shared Service Centers* (Bund, Länder)

2. Kooperationsformen

Empirische Lage von Public-Public-Kooperationen:

- deutliche Zunahme in jüngerer Zeit

Daten aus österreichischer Umfrage (Lummerstorfer 2006):

- 73% aller Kommunen kooperieren mit zumindest einer weiteren Gemeinde (Durchschnitt: 4 Partner)
- Kooperationsintensität nimmt mit steigender Gemeindegröße ab
- besonders kooperationsintensive Aufgaben: Wasser/Abwasser, Abfall, Wirtschaftsförderung/Tourismus, Beschaffungswesen.

Erfahrungen:

- guter Kompromiss zwischen Eigenleistung und Fusion: Kostensenkung + gestiegene Verwaltungskraft bei Erhalt politischer Eigenständigkeit
- unklare, fragmentierte Verantwortungs- und Risiko-Verteilung, Gefahr der Entstehung von Überkapazitäten (Bsp. Zweckverbände in Brandenburg)
- aktuelles Thema: Erschwerung von IKZ durch EU-Vergaberecht (z.B. Ausschreibungspflicht bei Zweckverbandsgründung)

-9

2. Kooperationsformen

PPP = Public-Private-Partnership:

PPP-Merkmale (Budäus):

- mindestens ein öffentlicher und ein privater Partner
- kompatible bzw. komplementäre Ziele
- Bündelung und Nutzung öffentlicher und privater Ressourcen
- Synergieeffekte bei Ressourcenverwendung
- Risikoteilung
- Lebenszyklus-Ansatz (langfristige Sicht)

Zwei wichtige Varianten:

- **gesellschaftsrechtliche PPP = gemischtwirtschaftliche Unternehmen**
- **vertragsrechtliche PPP (z.B. Finanzierungsverträge)**

Motive für PPP:

- Ressourcenerschließung (auch: Knowhow, Kapital)
- Risikoverlagerung bzw. -teilung
- Nutzung/Erschließung von (neuen) Märkten
- Effizienzvorteile
- Beschleunigung (z.B. von Investitionen)

-10

2. Kooperationsformen

PPP-Erfahrungen in Deutschland:

- zunehmendes staatliches Interesse, vor allem bei Bund und Ländern
- Kommunen (DIFU 2010):
 - etwa 5% Investitionsvolumen
 - etwa 13% vermuteter Effizienzgewinn
- derzeit grosse PPP-Kampagnen auf staatlicher Ebene (britischer Einfluß?)
 - PPP-Kompetenzzentrum beim Bundesmin. für Bau/Verkehr
 - PPP-Initiative der Landesregierung NRW
 - seit 1-2 Jahren rückläufiges Interesse (Finanzkrise)
- Projekte vor allem im Hoch- und Straßenbau, bei Schulsanierung, in Ver-/Entsorgung
- überwiegend: Finanzierungs-PPPs (z.B. Betreiber- oder Konzessionsmodelle; idR Quasi-Kredit; Forfaitierung mit Einredeverzicht)
- hohe Transaktionskosten (Budäus: bis zu 20%!)
- beherrscht Staat das Risikomanagement hinreichend?
- PPP = Vorstufe zur Privatisierung?

-11

3. Auslagerung und Privatisierung

Auslagerung (Contracting-Out):

= Einbindung von Privaten in öffentlichen Leistungserstellungsprozeß zur selbständigen Erbringung von (Teil-)Leistungen auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung unter Verbleib der Gewährleistungsverantwortung beim Staat
(Proeller 2002, 24 und 27) = „funktionale Privatisierung“

Auslagerungsformen:

- altbekannt: Aufgabenübertragung auf Nonprofit-Organisationen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip
- neuerdings verstärktes Contracting-Out an Privatunternehmen
 - z.B. bei Annex- und Hilfsaufgaben
 - zunehmend aber auch bei bürgerbezogenen Leistungen, z.B. im Infrastruktur- oder Baubereich

-12

3. Auslagerung und Privatisierung

Erfahrungen mit Contracting-Out:

Deutschland:

- Auslagerung auf NPOs weitverbreitet (Wohlfahrtsverbände)
- laut KGSt 2005: 87% der Gemeinden haben Auslagerungserfahrungen
- Schwerpunkte hier: Gebäudereinigung, Abfallwirtschaft, Tourismusförderung

Extrembeispiel einer *contract city*: Weston (Florida) – 62.000 Ew und 3 Angestellte (alle Aufgaben sind ausgelagert)

Umdenken bei Contracting-Out in Privatwirtschaft:

- positive Effekte von Contracting-Out wurden überschätzt
- Probleme: unzuverlässige Zulieferer, häufige Verzögerungen bei Anlieferungen, Verlust an Knowhow (Kernkompetenzen), Qualitäts-, Kontroll- und Steuerungsprobleme
- Trend zur Re-Zentralisierung resp. zum In-Sourcing (z.B. diverse Produktionsbereiche, aber auch Wachschutz, Telefondienste usw.)

-13

3. Auslagerung und Privatisierung

Bewertung von Contracting-Out:

- Kostensenkungseffekte (5-10%) möglich bei einfachen, meßbaren Leistungen
- Qualitätsprobleme häufig
- erhebliche Transaktionskosten
- Erfolg stark von Vertragsgestaltung abhängig; vollständige Verträge unrealistisch
- oft unzureichende Verträge, z.B. fehlende Vereinbarung von Leistungskennzahlen
- oft fehlt es an regelmäßigem Leistungsmonitoring durch öffentlichen Auftraggeber (Fähigkeit zum Vertragsmanagement)
- Vertrauen der Vertragspartner entscheidend
- Ausfallverantwortung bei Leistungseinstellung durch Privaten?

-14

3. Auslagerung und Privatisierung

Erfahrungen mit (materieller) Privatisierung:

- es gibt zahlreiche empirische Studien zu Privatisierungsprogrammen
- fast stets: gemischte Ergebnisse
- idR wird einseitig auf (kurzfristige) ökonomische Effizienz abgestellt (Einsparungen beim Staat); Einspareffekte treten auf, sind aber nicht die Regel!
- fehlende Balance von ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekten bei Privatisierungsentscheidungen

-15

3. Auslagerung und Privatisierung

Erfahrungen mit (materieller) Privatisierung (Forts.):

häufig beobachtete kritische Wirkungen:

- Preissteigerungen für Kunden
- Arbeitsplatzverluste im öffentlichen Dienst
- Ausschluß einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen von Leistungen
- Qualitätsverschlechterungen (z.B. Wasser, ÖPNV)
- Gefahr der Monopolbildung
- Gefahr des Leistungsausfalls

Stand in deutschen Kommunen:

- relativ hoher Grad an Privatisierung: Energieversorgung, Abfallverwertung, Krankenhäuser
- eher geringe Quoten: ÖPNV, Wasser/Entwässerung, Kultureinrichtungen

-16

3. Auslagerung und Privatisierung

Erfahrungen mit (materieller) Privatisierung (Forts.):

Regulierung = entscheidender Erfolgsfaktor (Preise, Qualität, Versorgungssicherheit)

- hohe Regulierungskosten (einschl. Überwachung); werden oft übersehen!
Im klassischen Monopolfall bleiben sie meist unsichtbar.
- Privatisierung nur bei wirksamer Regulierung erfolgreich (= Re-Regulierung!)
- Systemwechsel (z.B. von öffentlich zu privat) meist schwer und aufwändig:
hohe Umstellungskosten und politische Widerstände (auch: Interessengruppen, Bevölkerung)
- Es geht weniger um Eigentum (öffentlich vs privat), sondern um die Wirksamkeit der politisch-strategischen Steuerung von öffentlichen und/oder privaten Leistungserbringern!

-17

4. Trend zur Rekommunalisierung

- langfristige Pendelschläge hat es immer wieder gegeben:
von Privat zu Staat – dann wieder zurück zu Privat – und nun wieder zurück zu Staat?
- Beispiele:
 - Renationalisierungsansätze in UK bei Bahn und Strom
 - aktuelle Rekommunalisierung in Deutschland (zB Rücknahme von Konzessionen bei Energie usw)
- einige Motive für Rekommunalisierungen (Engartner 2009):
 - Unzufriedenheit mit privatisierten Leistungen (Preise, Qualität usw)
 - Druck der Bürgerschaft (Bürgerentscheide usw)
 - Vermeidung von Ausschreibungen
 - Sicherung kommunalpolitischen Einflusses (sozial und finanziell)
 - Stadtwerke wollen „selber das Geschäft machen“...
 - auslaufende Konzessionsverträge

-18

4. Trend zur Rekommunalisierung

Argumente zur Rekommunalisierung:

- als Gegenbewegung zu fehlgeschlagenen resp. ineffizienten Privatisierungsprojekten verständlich
- Privatisierung vs Rekommunalisierung ist primär ein ordnungspolitisches Thema („Glaubensbekenntnis“)
- von unkritischer Rekommunalisierung ist abzuraten (s.o.: Eigentumsargument...)
- solange Beteiligungssteuerung im „Konzern Stadt“ schlecht funktioniert (Corporate Governance), sollten Beteiligungen nicht ausgebaut werden

-19

5. Vergleichende Bewertung

Institutionenwahl zwischen Eigenleistung, Kooperation oder Auslagerung:

-> kein „one best way“, sondern Einzelfall-Entscheidung !

relevante Zielbereiche:

- Welche Lösungsvariante bietet den Bürgern die Gewähr einer langfristig wirksamen öffentlichen Leistungserbringung?
- Welche Variante ist am wirtschaftlichsten?
- Welche Variante ermöglicht der Kommune als Gewährleister und Auftraggeber eine wirksame politisch-administrative Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung?

-20

5. Vergleichende Bewertung

Kriterien der Institutionenwahl:

- strategische Relevanz für die Kommune?
- Spezifität von Ressourcen, die Dritte nicht bereitstellen können (z.B. Personal, Investitionen)?
- Kosten der verschiedenen Varianten (einschl. *Transaktionskosten* der Ausgliederung, Kooperation oder Vergabe, z.B. Ausschreibung, Vertragsmanagement, Monitoring)?

Zusätzliche Aspekte (Lienhard u.a. 2003):

- Synergieeffekte
- Qualität der Dienstleistung
- Flexibilität der Organisation
- Knowhow-Erhaltung
- Mitarbeiter-Motivation

5. Vergleichende Bewertung

Steuerungsmöglichkeiten bei verschiedenen institutionellen Lösungen:
abnehmende Steuerungswirkung: Verselbständigung → Privatisierung

| | Verselbständigung | Public-Public-Kooperation | PPP | Auslagerung | Privatisierung |
|---|---|--|----------------------|------------------------|---------------------------|
| dominante Steuerungsmodi | Hierarchie, Governance-Prinzipien, Kontraktmanagement | Governance-Prinzipien, Verträge, Vertrauen | Hierarchie, Verträge | Marktanreize, Verträge | Regulierung, Marktanreize |
| Einwirkungsintensität des staatlichen Aufgabenträgers | + 0 | 0 + | 0 | 0 - | - 0 |

5. Vergleichende Bewertung

| <i>Institutionelle Variante</i> | <i>Tendenzielle Vorteile</i> | <i>Mögliche Schwachpunkte</i> |
|---|---|--|
| Eigenleistung in Kernverwaltung | gute Steuerungsmöglichkeiten | hohe Kosten, Bürokratisierungsgefahr, Bürgerferne |
| Eigenleistung in verselbständigter Einrichtung | Flexibilität, Kostenvorteile, besserer Bürgerservice | Steuerungsprobleme, zentrifugale Kräfte, Zielverschiebungen (Ökonomisierung), Transaktionskosten |
| Public-Public-Kooperation | Synergien, Kostenvorteile, Erhalt von Eigenständigkeit und politischer Gestaltungsmöglichkeit | Verantwortungszersplitterung, Risikoverteilung, Ziel- und Interessenkonflikte |
| Public-Private-Partnership | Finanzielle Entlastung, Kostenvorteile, Synergien, Knowhow-Gewinn | Begrenzte Steuerung, hohe Finanzierungskosten, unklare Risikoverteilung, Ziel- und Interessenkonflikte, Transaktionskosten |
| Contracting-Out; Privatisierung | Kapazitäts- und Kostenentlastungseffekte für Verwaltung, Knowhow-Nutzung bei Privaten, Konzentration auf Kernaufgaben | Steuerungsprobleme, hohe Transaktionskosten, höhere Kosten für Kunden, Qualitätseinbußen |

-23

6. Zukünftige Trends

- Pendel schwingt aktuell in Richtung des öffentlichen Sektors zurück (Beispiele: Rekommunalisierungen, Bürgerwiderstand gegenüber Privatisierungen)
- Trend zu Netzwerken: kooperierende Netze öffentlicher und privater Anbieter (Beispiel: Soziale Dienste); neue Anforderungen an „Governance“
- Zunahme interkommunaler Kooperationen
 - Demographiedruck (z.B. im ländlichen Raum)
 - Effizienzsteigerung bei internen Leistungen im Back Office, auch aufgrund von E-Government (z.B. Shared Services in Beschaffung oder Personalverwaltung)

Folge: Druck auf Kommunen zu wirksamerer Governance (auch: Public Corporate Governance im „Konzern Stadt“)

-24

6. Zukünftige Trends

Denkbare Szenarien:

- Rückkehr zur traditionellen Leistungsverwaltung (weitgehende Eigenproduktion in Kernverwaltung, aber mit modernem Management)
- „Konzern Kommune“
- schlanke Gewährleistungskommune (weitgehende Auslagerung)
- „Kommune im Netzwerk“ (vernetzte Leistungserbringung durch unterschiedliche Akteure bei kommunaler Rahmensteuerung)

(KGSt 2006)

-25

Literaturhinweise zur Vertiefung (Auswahl):

- Andersen, C. u.a. (Hrsg.): Konkurrerieren statt Privatisieren. Düsseldorf 2005 (HBS)
- Blocher, M.: Der Markttest kommunaler Inhouseleistungen. Vom internen Monopolisten zum Dienstleister im Wettbewerb. Bern usw. 2006 (IDT-Reihe Band 14)
- DIFU: PPP-Projekte in Deutschland 2010. Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven. Berlin 2010.
- Gerstlberger, W., M. Siegl: Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge. Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick. Memorandum FES: Bonn 2009.
- Greve, C.: Contracting for Public Services. London usw. 2008
- Libbe, J. u.a.: Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Networks Paper Nr. 8. DIFU Berlin 2004.
- Lienhard, A. u.a.: Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern. Interdisziplinäre Grundlagenstudie. KPM-Schriftenreihe Nr. 1. Bern 2003.
- Naschold, F. u.a.: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. 2. Aufl. Berlin 2000.
- Proeller, I., Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung. Bern 2002.
- Reichard, C.: Neue institutionelle Varianten öffentlicher Leistungserbringung. In: Schröter/v. Maravic (Hg.): Auf dem Weg zur zukunftsfähigen Verwaltung? Leverkusen 2011 (in Vorb.)
- Röber, M.: Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements. In: Verwaltung&Management 2009, 227-240.
- Weiszäcker, E.U.v., O.R. Young, M. Finger (Hg): Grenzen der Privatisierung. Bericht an den Club of Rome. Stuttgart 2006.

-26